

# Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) terhadap Kinerja Pemerintahan Daerah dalam Mewujudkan Aparatur Pemerintahan yang Bersih Bebas dari Korupsi Kolusi Nepotisme (KKN) (Studi di Kabupaten Bombana)

Djauhari, Achmad Ridwan  
Dosen Fakultas Hukum UNISSULA  
Djauhari00@gmail.com

## Abstract

*The presence of representatives of the people in a democratic country is not to diminish the authority of the executive but should be seen as an attempt to further guarantee of the people's interests in all government policies including local governments. Parliament as an institution that oversees the local regulations and the performance of local governments to supervise the performance of local regulations and regents in creating clean government free from corruption practices.*

*The approach method in this research is juridical empirical research methods (socio-legal-research). Empirical juridical research is non-doctrinal, empirical studies are descriptive and has the object of a study on the behavior of people who interact with the system arising from the existing norms.*

*The study says that implementing the oversight function of Parliament on the performance of local government in realizing that corruption-free administration in Bombana consists of: 1) Supervision of the legislation; 2) The supervision over the administration; 3) Supervision of the executive government activities; and 4) Monitoring the establishment of governance that is free of corruption. The obstacles in carrying out oversight of local government performance can be categorized obstacles that come from members of Parliament (internal factors) as well as the resistance of the external members of parliament (external factors). Barriers to internal factors, namely: education, experience, socio-economic conditions, the work program and the secretariat. Barriers external factors are: changes in legislation, the recruitment of political parties and public participation.*

**Keywords:** *Supervision, local legislative council, the Regional Government*

## Abstrak

Kehadiran perwakilan rakyat dalam sebuah Negara demokrasi bukanlah untuk mengurangi kewenangan dari pada eksekutif tetapi harus dipandang sebagai upaya untuk lebih terjaminnya kepentingan rakyat dalam seluruh kebijakan pemerintah termasuk pemerintah daerah. DPRD sebagai lembaga yang mengawasi peraturan daerah dan kinerja pemerintah daerah melakukan pengawasan terhadap peraturan daerah serta kinerja bupati dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih dan bebas dari praktik KKN.

Metode pendekatan dalam penelitian ini adalah metode penelitian yuridis empiris (*socio-legal-research*). Penelitian yuridis empiris adalah penelitian *non-doctrinal*, kajian empiris bersifat deskriptif dan mempunyai objek kajian mengenai perilaku masyarakat yang timbul akibat berinteraksi dengan sistem norma yang ada.

Hasil penelitian menyebutkan bahwa pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD terhadap kinerja Pemerintah Daerah dalam mewujudkan pemerintahan yang bebas KKN di Kabupaten Bombana terdiri dari: 1) Pengawasan terhadap peraturan perundang-undangan;

2) Pengawasan terhadap pengadministrasian; 3) Pengawasan terhadap pelaksana kegiatan pemerintahan; dan 4) Pengawasan pembentukan tata pemerintahan yang bersih dari KKN. Hambatan-hambatan dalam melaksanakan pengawasan terhadap kinerja pemerintah daerah dapat dikategorikan hambatan yang berasal dari anggota DPRD (faktor internal) maupun hambatan dari luar anggota DPRD (faktor eksternal). Hambatan faktor internal yaitu: pendidikan, pengalaman, kondisi sosial ekonomi, program kerja dan sekretariat. Hambatan faktor eksternal yaitu: perubahan peraturan perundang-undangan, rekrutmen partai politik dan partisipasi masyarakat.

**Kata kunci:** Pengawasan, DPRD, Pemerintahan Daerah

## A. PENDAHULUAN

Dalam Negara demokrasi, keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) atau lembaga legislatif adalah merupakan suatu keharusan.<sup>1</sup> Karena lembaga legislatif merupakan perwakilan rakyat dalam membuat Undang-undang ataupun Peraturan Daerah yang akan diberlakukan bagi rakyat. Perubahan Undang-undang tentang keparlemenan mungkin merupakan sebagai tradisi politik menuju demokrasi.<sup>2</sup> Karena, Konstitusi Negara modern membentuk organ-organ legislatif yang harus diterapkan oleh pengadilan atau organ pemerintah.<sup>3</sup>

Memasuki era reformasi sampai dengan revisi terhadap Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 menjadi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah fase pertama pelaksanaan otonomi daerah,<sup>4</sup> dan kemudian diubah lagi dengan Undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dasar pertimbangan lahirnya/direvisinya undang-undang pemerintah daerah, bahwa lembaga perwakilan rakyat dan lembaga perwakilan daerah merupakan wadah demokrasi dalam rangka memperjuangkan aspirasi rakyat, serta

kekuasaan legislatif (legislatio dari hukum Romawi) adalah kekuasaan membentuk hukum (*leges*).<sup>5</sup>

Dalam perkembangan fungsi DPRD di Indonesia telah mengalami pasang surut seiring dengan dinamika ketatanegaraan. Menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, DPRD merupakan bagian dari pemerintah daerah seperti yang diatur dalam Pasal 13. Hal ini dengan sendirinya memberikan arti DPRD menjadi bawahan Kepala Daerah.<sup>6</sup>

Setelah bergulirnya reformasi di bidang hukum, maka Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, sudah dianggap tidak cocok lagi dengan situasi dan kondisi saat ini, yang diwarnai dengan tuntutan global, yang mendorong untuk terciptanya transparansi, akuntabilitas, dan peran serta masyarakat, sebagai wujud penghormatan terhadap hak-hak azasi manusia khususnya yang menyangkut tentang hak-hak sipil dan hak-hak politik warga Negara.<sup>7</sup> Sehingga terjadi perubahan yang drastis terhadap kewenangan dan fungsi DPRD. Seharusnya DPRD melakukan fungsi pengawasan dan penilaian atas pelaksanaan tugas otonomi daerah oleh Kepala Daerah.

Fungsi DPRD sangat strategis dalam melakukan pembelaan terhadap rakyat, karena DPRD menyalurkan aspirasi menerima pengaduan dan memfasilitasi penyelesaian. Namun, tidak jarang terjadi bahwa fungsi dan kewenangan DPRD tersebut tidak dapat terwujud yang akhirnya berujung pada

1 Sadu Wasistono & Ondo Riyani, 2003, *Etika Hubungan Legislatif Eksekutif Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Fokusmedia, Bandung, cet. ke-2, hlm. 93.

2 Satya Arinanto, 2005, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik Indonesia*, Pusat Studi Hukum FHUI, Jakarta, hlm. 97.

3 Hans Kelsen, 2007, *Teori Hukum Murni*, Nusamedia & Nuansa, Bandung, cet. 2, hlm.247.

4 Mariaman Darto, 2005, *Otonomi Daerah, Civil Society dan Kemandirian Daerah*, Equilibrium, hlm.9.

5 Hans Kelsen, 2007, *Teori Umum Hukum dan Negara*, BEE Media Indonesia, Jakarta, hlm.312.

6 Moh. Mahfud MD, *Op. Cit.*, hlm. 204.

7 H. Siswanto Sunarso., *Op. Cit.*, hlm. 35

penurunan citra terhadap DPRD tersebut. Sebab DPRD bukan lembaga teknis yang menjalankan peraturan, melainkan melakukan pengawasan terhadap kinerja pemerintah daerah itu, sementara justru dalam upaya menjalankan program kerja daerah itulah terjadi benturan kepentingan antara rakyat dengan pemerintah atau dengan penguasa.

Berdasarkan fungsi legislasi, DPRD Kabupaten/Kota membentuk peraturan daerah bersama bupati/walikota. Dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Pasal 236 ayat (2) Peraturan daerah dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala Daerah. sementara itu dalam Pasal 154 ayat (1) huruf a tugas dan wewenang DPRD melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan APBD kabupaten/kota. Ini berarti bahwa DPRD mengawasi Produk hukum daerah yang telah disepati bersama dengan kepala daerah yang dijalankan oleh kepala daerah sebagai kepala pemerintahan di daerah kabupaten/kota.

Kerangka dasar pengawasan oleh DPRD,<sup>8</sup> walaupun Tata Tertib DPRD telah secara gamblang mengatur mekanisme pengawasan, hampir semua DPRD menyebutkan bahwa pengawasan seringkali masuk pada aspek yang sangat teknis. Misalnya, DPRD melakukan pengawasan terhadap pembangunan gedung atau fasilitas infrastruktur lain. Pengawasan seperti ini telah menimbulkan hubungan yang kurang harmonis dengan Pemerintah Daerah.<sup>9</sup>

Pengawasan DPRD merupakan pengawasan politik yang tentunya pengawasan yang mewakili komunitas yang ada di dalam masyarakat, karena DPRD merupakan representatif dari masyarakat. Dalam fungsi pengawasan, DPRD dapat memainkan peranan sebagai *public services watch*.<sup>10</sup> Berkaitan dengan pelaksanaan otonomi daerah, penyelenggaraan pemerintahan daerah

yang demokratis dan akuntabel, merupakan isu yang sangat penting dan strategis.

Kabupaten Bombana dalam perjalanannya sejak dimekarkan dari kabupaten induk Kabupaten Buton 18 Desember 2003, sudah melakukan 4 (empat) pergantian pemerintahan daerah maupun pergantian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Namun dari tradisi pergantian tampuk kepemimpinan tersebut, terkesan sebatas ritual lima tahunan saja. karena pada realitasnya keadaan Kabupaten Bombana dari sejak dimekarkan hingga saat sekarang ini belum menampakkan perkembangan yang begitu signifikan hampir disemua aspek kehidupan masyarakat. Dalam artian pergantian kepemimpinan hanya bermakna regulasi kekuasaan antara penguasa lama ke penguasa baru, jauh dari ekspektasi masyarakat Bombana. Bahkan dalam proses pergantian penguasa diwarnai banyaknya oknum pejabat (Bupati dan jajarannya) hampir semuanya diakhir kepemimpinannya tersangkut kasus KKN.

Studi kasus korupsi yang terjadi di Kabupaten Bombana hal ini terlihat pada saat Kejaksaan Tinggi (Kejati) Sulawesi Tenggara (Sultra) melakukan eksekusi terhadap mantan Sekretaris Daerah (Sekda) Bombana, Rustam Supendy, Jumat (8/8/2014), di Lembaga Pemasyarakatan (Lapas) Kelas IIA Kendari.<sup>11</sup> Eksekusi itu menyusul terbitnya putusan Mahkamah Agung (MA) yang menolak permohonan kasasi yang diajukan pejabat daerah tersebut. Rustam divonis bermasalah oleh MA karena terlibat dalam kasus korupsi dana pos bantuan yang merugikan negara sekitar Rp 1,2 miliar pada anggaran Tahun 2008-2009 silam. Sebagaimana putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor) Kendari, Rustam Supendi dinilai terbukti melakukan korupsi keuangan daerah dan penyalahgunaan wewenang. Pengadilan

8 Agung Djojosoekarto, *Dinamika Dan Kapasitas DPRD Dalam Tata Pemerintahan Demokratis*, Konrad Adenauer Stiftung, Jakarta, 2004, hlm. 235.

9 Agung Djojosoekarto, *Ibid*.

10 Usaid, *Membina Hubungan dengan Konstituen*, LGSP, Jakarta, 2007, hlm.36.

11 Sumber: [tribunnews.com](http://tribunnews.com), *Mantan Sekda Bombana Korupsi Rp. 1,2 Miliar Akhirnya Dibui*, di posting Jum'at 8 Agustus 2014, 14:55 WIB, <http://www.tribunnews.com/regional/2014/08/08/mantan-sekda-bombana-korupsi-rp-12-miliar-akhirnya-dibui>, di akses jum'at 5 Desember 2014.

menjatuhkan vonis penjara selama satu tahun. Rustam Supendi juga diwajibkan membayar denda Rp 20 juta atau dapat diganti dengan kurungan penjara dua bulan.<sup>12</sup> Berdasarkan uraian yang dikemukakan diatas, maka penulis tertarik untuk merumuskan masalah dalam usulan penelitian ini, adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD terhadap kinerja Pemerintah Daerah dalam mewujudkan pemerintahan yang bebas KKN di Kabupaten Bombana?
2. Hambatan-hambatan yang dihadapi DPRD dalam melaksanakan fungsi pengawasan terhadap kinerja pemerintah daerah dalam mewujudkan pemerintahan yang bebas KKN di Kabupaten Bombana?

## B. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang dipakai dalam penelitian ini menggunakan metode pendekatan yang dipakai oleh penulis adalah metode penelitian yuridis empiris (*socio-legal-research*). Penelitian yuridis empiris adalah penelitian *non-doctrinal*, kajian empiris bersifat deskriptif,<sup>13</sup> dan mempunyai objek kajian mengenai perilaku masyarakat yang timbul akibat berinteraksi dengan sistem norma yang ada.<sup>14</sup>

Penelitian ini mempunyai spesifikasi *deskriptif analitis*. Deskriptif karena dengan memperoleh gambaran jelas, rinci, dan sistematis. Sedangkan analitis karena data yang diperoleh dianalisis untuk pemecahan masalah yang terdapat dalam penelitian.

12 tribunnews.com, *Ibid*.

13 Menurut Burhan Bungin, penelitian sosial yang menggunakan format deskriptif bertujuan untuk menggambarkan, meringkaskan berbagai kondisi, berbagai situasi atau berbagai variable yang timbul di masyarakat yang menjadi obyek penelitian itu. kemudian menarik kepermukaan sebagai suatu ciri atau gambaran tentang kondisi ataupun variable tertentu. Burhan Bungin, 2001, *Metodologi Penelitian Sosial; Format-format Kuantitatif dan Kualitatif*, Airlangga, University Press, Surabaya, hlm. 48

14 Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Emperis*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta. hlm. 51

## C. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

### 1. Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Kinerja Pemerintah Daerah Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Bebas KKN di Kabupaten Bombana

Hukum merupakan suatu sistem yang penting dalam pelaksanaan rangkaian kewenangan dan kekuasaan kelembagaan Negara dan Pemerintah dalam aspek yang sempit.<sup>15</sup> Dari bentuk penyalahgunaan kekuasaan dalam bidang politik, ekonomi, dan sosial-masyarakat dalam berbagai cara dan bertindak, hukum berperan sebagai instrumen penting dalam menciptakan suatu kondisi yang stabil dalam penyelenggaraan Negara. Hukum menjadi batasan bagi Pemerintah dalam bersikap tindak dalam melakukan suatu perbuatan hukum sehingga tetap taat asas dan dapat menyediakan kerangka kerjabagi dalam penciptaan hukum, perlindungan hak asasi manusia.

Fungsi pengawasan yang dilakukan DPRD Kabupaten Bombana merupakan salah satu fungsi manajemen untuk menjamin pelaksanaan kegiatan sesuai dengan kebijakan dan rencana yang telah ditetapkan serta memastikan tujuan dapat tercapai secara efektif dan efisien. Fungsi pengawasan ini bermakna penting, baik bagi pemerintah daerah maupun pelaksana pengawasan. Bagi pemerintah daerah, fungsi pengawasan merupakan suatu mekanisme peringatan dini, untuk mengawal pelaksanaan aktivitas mencapai tujuan dan sasaran. Sedangkan bagi pelaksana pengawasan, fungsi pengawasan ini merupakan tugas mulia untuk memberikan telaahan dan saran, berupa tindakan perbaikan terhadap kinerja pemerintah daerah.

15 Robertson, *Crimes Against Humanity*, 90; see "*analytical jurisprudence*" for extensive debate on what law is; in The Concept of Law Hart argued law is a "system of rules" (Campbell, The Contribution of Legal Studies, 184); Austin said law was "the command of a sovereign, backed by the threat of a sanction" (Bix, John Austin); Dworkin describes law as an "interpretive concept" to achieve justice (Dworkin, Law's Empire, 410); and Raz argues law is an "authority" to mediate people's interests (Raz, The Authority of Law, 3-36).



Dalam mewujudkan *clean government* di Kabupaten Bombana, DPRD melakukan fungsi pengawasannya dan menerapkan komitmen dari seluruh komponen dalam upaya pemberantasan KKN. Pengawasan juga dilaksanakan berdasarkan indikasi suatu pelaksanaan pemerintahan yang menyimpang, sehingga DPRD dapat melakukan pemanggilan terhadap Pemerintah Daerah yang biasanya mengandung dinas terkait, yang selanjutnya dilaksanakan peninjauan lapangan jika diperlukan, dalam hal ini untuk melihat langsung atas implementasi suatu proses administrasi pemerintahan di daerah.<sup>16</sup>

Berdasarkan hasil wawancara tersebut diketahui bahwa semakin memperjelas peranan DPRD dalam melakukan pengawasan di Kabupaten Bombana terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.

1. Kegiatan Alat Kelengkapan DPRD dalam Melakukan Pengawasan kegiatan yang dilaksanakan DPRD Kabupaten Bombana sejak lembaga tersebut terbentuk sampai sekarang. Dalam melaksanakan pengawasan terhadap kinerja pemerintah daerah, sebagaimana di atur dalam Pasal 55 ayat (1), Tata Tertib No. 172/08/DPRD/2013, terdiri atas:<sup>17</sup>
  - a. Pimpinan;
  - b. Panitia Musyawarah;
  - c. Komisi;
  - d. Badan Kehormatan;
  - e. Panitia Anggaran; dan
  - f. Alat kelengkapan lain yang diperlukan.

Adapun tugas dari kelengkapan yang dimaksud adalah sebagai berikut:

a. Pimpinan

- 1) Memimpin sidang-sidang dan menyimpulkan hasil sidang untuk mengambil keputusan;
- 2) Menyusun rencana kerja dan mengadakan pembagian kerja antara ketua dan wakil ketua;
- 3) Menjadi juru bicara DPRD;
- 4) Melaksanakan dan memasyarakatkan putusan DPRD;
- 5) Mewakili DPRD dan/atau alat kelengkapan DPRD di pengadilan;
- 6) Melaksanakan putusan DPRD berkenaan dengan penetapan saksi atau rehabilitasi anggota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- 7) Mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugasnya dalam rapat paripurna DPRD

b. Kegiatan Komisi-Komisi

- 1) Dengar pendapat;
- 2) Kunjungan kerja

c. Panitia Anggaran

Kegiatan panitia anggaran dalam rangka pengawasan kinerja pemerintah daerah adalah pembahasan LKPJ Pemerintah Kabupaten Bombana.

Dari kegiatan alat kelengkapan tersebut, maka ditindaklanjuti dalam sidang paripurna DPRD, sehingga DPRD dapat mengeluarkan kebijakan yang ditetapkan DPRD, berbentuk putusan DPRD dan keputusan pimpinan DPRD, keputusan DPRD ditetapkan dalam rapat paripurna DPRD yang ditandatangani oleh ketua dan wakil ketua yang memimpin rapat pada hari itu juga.

16 Hasil Wawancara Bersama Bupati Bombana, H. Tafdil, S.E., MM., Abdul Jalil, Rabu 11 Februari 2015, Pukul 08.30.00 Wita.

17 Tata Tertib DPRD Kabupaten Bombana No. 172/08/DPRD/2013 Pasal 55 ayat (1)

## 2. Bentuk Pengawasan DPRD Kabupaten Bombana

Pelaksanaan kegiatan pengawasan DPRD Kabupaten Bombana dirangkai dalam bentuk dengar pendapat, kunjungan kerja, pembentukan panitia khusus, pengawasan tentang pengelolaan barang dan jasa, pengawasan tentang pengadaan barang dan jasa dan pengawasan tentang kinerja pemerintah serta reses.

### a. Dengar Pendapat

Dengar pendapat adalah serangkaian kegiatan yang dilaksanakan oleh pimpinan DPRD, Komisi, Gabungan Komisi, Panitia Khusus dengan Lembaga, organisasi kemasyarakatan, perusahaan/perorangan (Pasal 70 huruf (n), Tata Tertib DPRD Kabupaten Bombana No. 172/08/DPRD/2013). Kegiatan dengar pendapat dilaksanakan sehubungan dengan adanya dugaan penyimpangan pelaksanaan peraturan perundang-undangan, atau peraturan daerah yang dianggap dapat merugikan negara atau masyarakat.

### b. Kunjungan Kerja

Kunjungan kerja adalah serangkaian kegiatan alat kelengkapan DPRD Kabupaten Bombana untuk mengunjungi suatu tempat di wilayah Kabupaten Bombana (Pasal 1 huruf b Tata Tertib DPRD Kabupaten Bombana No. 172/08/DPRD/2013). Kunjungan kerja ini dilaksanakan setelah terlebih dahulu dilaksanakan acara dengar pendapat maupun tanpa didahului acara dengar pendapat.

### c. Pembentukan Panitia Khusus DPRD

Kabupaten Bombana yang selanjutnya disebut Pansus adalah yang dibentuk untuk pembahasan khusus tertentu (Pasal 1 huruf (p) Tata Tertib DPRD Kabupaten Bombana No. 172/08/DPRD/2013).

### d. Pengawasan Pengelolaan Barang dan Jasa

Pengawasan tentang pengelolaan barang dan jasa adalah kegiatan yang dilaksanakan oleh DPRD Kabupaten Bombana yang dilaksanakan oleh komisi C. Pengawasan pengelolaan barang dan jasa sehubungan dengan pelaksanaan APBD, yang sifatnya preventif, sehingga pengelolaan barang dan jasa dapat dimanfaatkan secara maksimal.

### e. Pengawasan Proses Pengadaan Barang dan Jasa

Pengawasan tentang proses pengadaan barang dan jasa adalah kegiatan DPRD dalam rangka pengawasan terhadap pengadaan barang dan jasa agar pengadaan tersebut dapat sesuai dengan baik secara kualitas maupun kuantitas. Pengawasan barang dan jasa (*procurement*) sangat penting bagi upaya pelayanan layanan publik daerah. bidang ini masih mengalami banyak bocoran dan korupsi sehingga menghasilkan layanan yang buruk, sumber daya yang mubazir dan menimbulkan banyak ketidakpuasan.

### f. Reses

Reses dilaksanakan 3 kali dalam setahun, dipergunakan untuk mengunjungi daerah pemilihan anggota dewan yang bersangkutan dan menyerap aspirasi masyarakat (Pasal 68

ayat (5) dan (6), Tata Tertib DPRD Kabupaten Bombana No. 172/08/DPRD/2013). Masa reses adalah masa kegiatan DPRD di luar masa sidang yang dilakukan Komisi, gabungan Komisi atau anggota DPRD secara kelompok baik di dalam maupun di luar Kabupaten Bombana termasuk Studi Banding ke luar Negeri (Pasal 68 ayat (4), Tata Tertib DPRD Kabupaten Bombana No. 172/08/DPRD/2013).

### 3. Mekanisme Pengawasan DPRD Kabupaten Bombana

Pengawasan oleh DPRD pada dasarnya memenuhi rincian fungsional yang berlaku secara umum.<sup>18</sup> Demikian halnya dengan Tata Tertib DPRD Kabupaten Bombana No. 172/08/DPRD/2013 Pasal 61 huruf (c), disebutkan bahwa komisi mempunyai tugas melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pembangunan, pemerintahan dan kemasyarakatan sesuai dengan bidang Komisi masing-masing.

Berdasarkan Pasal tersebut bahwa Komisi merupakan perpanjangan tangan DPRD dalam melakukan pengawasan terhadap pemerintah daerah. Secara umum dapat dikatakan bahwa pengawasan oleh DPRD yang dilaksanakan oleh komisi untuk mereview, mempelajari dan mengevaluasi secara kontinue beberapa aspek sebagai berikut:

#### a. Pengawasan Terhadap Peraturan Perundang-undangan.

Pengawasan DPRD menilai penerapan dan keefektifan peraturan perundang-undangan. Pengawasan meninjau apakah mereka dilaksanakan sesuai dengan maksud

lembaga legislatif. Lingkup ini tidak mendapatkan perhatian dan alokasi sumber daya yang cukup dari DPRD. Hampir tidak ada program atau kegiatan pengawasan yang dilaksanakan oleh DPRD untuk menilai efektivitas pelaksanaan kinerja kepala daerah sebagai lembaga yang menjalankan pemerintahan. DPRD mengakui hal ini terjadi karena pemerintah daerah dianggap mempunyai kapasitas yang memadai untuk melaksanakan pemerintahan. Pengawasan internal juga perlu dilakukan ketika DPRD melaksanakan fungsi-fungsinya. Misalnya ketika ketika merumuskan peraturan perundang-undangan, DPRD harus melakukan pengawasan internal agar pertentangan Raperda yang sedang dibahas terhadap peraturan perundang-undangan di atasnya atau perda lain yang dapat dihindarkan. Dalam kegiatan ini DPRD terlebih dahulu melakukan penilaian berdasarkan rapat Komisi yang juga dapat dilanjutkan dengan rapat dengan pimpinan untuk menilai tentang keefektifan pelaksanaan pemerintahan yang berhubungan dengan komisi masing-masing. Kemudian dari hasil penilaian tersebut yang diputuskan dalam rapat, ditentukan apakah pelaksanaan pemerintahan yang ada efektif dilaksanakan, atau pelaksanaannya sesuai dengan keinginan dari pada pelaksanaan pemerintahan

18 Agung Djojosoekarto, *Ibid*, hlm. 223-224.

- itu sendiri.
- b. Pengawasan Terhadap Pengadministrasian.  
Pengawasan juga dilakukan terhadap pengadministrasian dan pelaksanaan program yang diciptakan dengan peraturan, seperti misalnya APBD. Dengan pengawasan ini, DPRD dapat merumuskan rekomendasi kebijakan pemerintah dapat dilanjutkan, diperbaiki atau perlu dihentikan. Pengawasan terhadap pelaksanaan administrasi pemerintah seperti ini cukup sering dilaksanakan karena pada umumnya terkait dengan proyek-proyek.
  - c. Pengawasan Terhadap Pelaksana Kegiatan Pemerintahan.  
Pengawasan DPRD juga dilakukan terhadap lembaga-lembaga dan pelaksanaan berbagai kegiatan lain di tingkat daerah, terutama jika mereka terkait dengan pelaksanaan peraturan perundang-undangan lain, termasuk penayagunaan sumber daya keuangan negara. Yang masuk dalam kategori ini adalah pengawasan terhadap pelaksanaan keputusan kepala daerah dan pelaksanaan APBD.
  - d. Pengawasan Pembentukan Tata Pemerintahan Yang Bersih Dari KKN.  
DPRD melakukan pengawasan dalam rangka menciptakan pemerintahan yang bersih, sebagaimana fungsi pengawasan yang sesungguhnya adalah agar pemerintah daerah dapat

mewujudkan pemerintahan yang baik. Dalam hal ini jika sepanjang fungsi pengawasan DPRD itu dilaksanakan secara baik dan optimal, maka dengan pengawasan ini akan dapat tercipta pemerintah yang bersih dan terhindar dari korupsi. Namun sebaliknya jika pengawasan DPRD hanya sekedar formalitas, maka tidak akan terdapat pemerintahan yang bersih, kendatipun masih ada pengawas dari lembaga lainnya seperti BPK, inspektorat apalagi pengawasan internal tidak akan dapat berharap banyak terhadap pengawasan internal, dalam menciptakan pemerintahan yang bersih.

## 2. Hambatan-hambatan yang dihadapi DPRD dalam melaksanakan fungsi pengawasan terhadap kinerja pemerintah daerah dalam mewujudkan pemerintahan yang bebas KKN di Kabupaten Bombana

Dalam melaksanakan fungsi pengawasan DPRD terhadap kinerja pemerintah daerah untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih dan bebas dari KKN, tentunya mengalami banyak hambatan. Hambatan-hambatan yang dialami DPRD Kabupaten Bombana dalam melakukan pengawasan tidak terlepas daripada perubahan perundang-undangan seperti misalnya perubahan undang-undang susunan dan kedudukan DPR, DPRD, dan MPR menjadi undang-undang MD3.

Masalah kualitas anggota DPRD juga menjadi hambatan dalam pengawasan, seperti pernyataan Dewan Kehormatan DPRD Kabupaten Bombana

:<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Hasil Wawancara dengan Dewan Kehormatan DPRD Kabupaten Bombana, Ahmad Yani, S.Pd., M.Si., Kamis, 12 Februari 2015, Pukul 09.00.



“Bahwa dari segi kualitas masih ada sebagian anggota DPRD yang belum memenuhi standar baik pendidikan maupun pengalaman yang diharapkan, hal ini karena rekrutmen anggota DPRD yang tidak efektif, akibatnya, sebagian dari anggota DPRD masih ada yang belum memahami secara benar tugas, wewenang, fungsi dan kewajibannya. Hal ini dapat dilihat dan dinilai pada waktu pandangan umum Anggota DPRD dan pembahasan-pembahasan melalui panitia khusus dan panitia musyawarah”

Demikian halnya pengamatan yang dilaksanakan oleh penulis terhadap DPRD Kabupaten Bombana, bahwa sebagaimana yang disebutkan di atas juga ada sebenarnya. Namun harus dipahami bahwa keberadaan DPRD sebagai pengawas adalah bahwa DPRD mewakili komunitasnya, sehingga sudah pasti bahwa DPRD itu bersal dari berbagai latar belakang.

Keanggotaan DPRD Kabupaten Bombana berasal dari latar belakang dan pengalaman yang berbeda, sehingga memiliki persoalan dan masalah tersendiri yang mempengaruhi kinerja, seperti misalnya faktor kehadiran para anggota DPRD dalam melaksanakan kegiatan. Karena kehadiran anggota DPRD yang tidak tepat waktu sehingga mengakibatkan molornya pelaksanaan kegiatan pengawasan.

Pengawasan yang dilakukan oleh DPRD pada umumnya diakui sebagai instrumen politik oleh masing-masing partai politik yang disampaikan lewat fraksi. Sehingga pengawasan diarahkan pada kepentingan politik partai yang akibatnya akan mempengaruhi pengawasan itu kemana diarahkan. Kepala daerah yang berasal dari fraksi yang ada di DPRD, maka pengawasan oleh fraksi tersebut pada dasarnya pengawasan ini hampir diabaikan, apalagi kepala daerah tersebut

menguasai partai politik, sudah pasti kepala daerah akan mengendalikan kegiatan fraksi yang ada di DPRD.

Menurut pengamatan penulis bahwa program kerja pengawasan lebih sering terabaikan hal ini dapat dilihat dari kegiatan pengawasan yang dilaksanakan di DPRD Kabupaten Bombana, maka program kerja pengawasan harus lebih kongkrit.

Tingkat pendidikan dan kondisi sosial ekonomi juga mempengaruhi kinerja seorang anggota DPRD. Menurut Abcarian dan Masannat, pengaruh sosial merupakan satu diantara sumber tingkah laku politik individu, selanjutnya mengatakan bahwa:<sup>20</sup>

“Orang-orang dengan status sosial ekonomi yang tinggi seperti pengusaha dan profesional umumnya lebih terlibat dalam hal pemikiran-pemikiran politik. Sedangkan yang cenderung bersikap apolitis biasanya adalah mereka yang berasal dari kelompok sosial ekonomi lebih rendah.”

Karena DPRD berasal dari partai politik, maka kendala dalam pelaksanaan tugas DPRD termasuk fungsi pengawasan adalah sehubungan dewan selalu sibuk dalam mengurus urusan partai politik, walaupun di atur dalam tata tertib bahwa tugas dewan harus diutamakan daripada urusan lain, namun pada kenyataannya dewan selalu mengutamakan urusan politik. Hal ini tentu karena anggota DPRD berasal dari partai politik, apalagi sesuai dengan undang-undang No. 17 Tahun 2014 tentang MD3, bahwa partai politik dapat merecaal anggotanya di dewan.

Dalam pelaksanaan tugas dan wewenang DPRD Kabupaten Bombana mengacu pada Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 sangat dimungkinkan dalam menjalankan tugas dan wewenangnya DPRD sebagai mitra Pemerintah Daerah ada banyak faktor yang menjadi penghambat jalannya pelaksanaan tugas dan wewenang DPRD dalam melakukan

20 Paiaman Napitupulu, *Op.Cit.*, hlm. 82.

fungsi pengawasan terhadap kinerja Pemerintah Daerah. Pelaksanaan fungsi pengawasan bukanlah hal yang mudah, pada dasarnya pengawasan melibatkan dua belah pihak yaitu pihak yang mengawasi dan pihak yang diawasi.

Berdasarkan wawancara dengan Pimpinan dan Anggota DPRD Kabupaten Bombana, diperoleh hasil sebagai berikut<sup>21</sup>

“Permasalahan tingkat pengalaman organisasi dari anggota DPRD Kabupaten Bombana turut mempengaruhi jalannya pelaksanaan fungsi pengawasan. Tenaga ahli yang dimiliki oleh DPRD Kabupaten Bombana dirasa belum mencukupi kebutuhan DPRD dalam menjalankan fungsi pengawasan. DPRD sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah membutuhkan sumber daya manusia yang cakap, handal dan profesional. Adanya perbedaan pandangan dalam suatu penyampaian yang dilatarbelakangi kepentingan politik tertentu dalam mengkritisi kebijakan kepala daerah, hal ini sangat mempengaruhi kinerja dan kerjasama anggota DPRD Kabupaten Bombana. Akibat adanya perbedaan kepentingan politik inilah yang menyebabkan kinerja anggota DPRD dalam menjalankan fungsi pengawasan kurang optimal.”

Sementara itu Drs.H.Muhammad Rasyid, Anggota DPRD mengungkapkan<sup>22</sup>

“Peraturan perundang-undangan yang sering berubah dari pemerintah pusat sering menimbulkan kesulitan bagi

DPRD Kabupaten Bombana. Hal ini mengakibatkan kebingungan dari anggota DPRD sendiri dalam memberlakukan suatu kebijakan, karena belum ada petunjuk pelaksanaan serta petunjuk teknis dari pemerintah pusat mengenai suatu kebijakan yang dikeluarkan.”

Dari uraian wawancara diatas dapat dipahami bahwa hambatan-hambatan dalam melaksanakan pengawasan terhadap kinerja pemerintah daerah dapat dikategorikan hambatan yang berasal dari anggota DPRD (faktor internal) maupun hambatan dari luar anggota DPRD (faktor eksternal).

1. Hambatan Faktor Internal
  - a. Pendidikan
  - b. Kondisi Sosial Ekonomi
  - c. Program Kerja
  - d. Sekretariat
2. Hambatan Faktor Eksternal
  - a. Perubahan Peraturan Perundang-undangan
  - b. Rekrutmen Partai Politik Partisipasi Masyarakat dan Media

## D. PENUTUP

### 1. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan, penulis menarik kesimpulan bahwa:

1. Pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD terhadap kinerja Pemerintah Daerah dalam mewujudkan pemerintahan yang Bebas KKN di Kabupaten Bombana dirangkai dalam bentuk dengar pendapat, kunjungan kerja, pembentukan panitia khusus, pengawasan tentang pengelolaan barang dan jasa, pengawasan tentang pengadaan barang dan jasa dan pengawasan tentang kinerja pemerintah serta reses. Secara umum dapat dikatakan bahwa pengawasan oleh DPRD yang dilaksanakan oleh komisi untuk mereview,

21 Hasil Wawancara dengan Ketua DPRD Kabupaten Bombana, *Op.Cit.*

22 Hasil Wawancara dengan Anggota DPRD Kabupaten Bombana, H. Muhammad Rasyid, Kamis, 12 Februari 2015, Pukul 10.00 Wita.

mempelajari dan mengevaluasi secara kontinue beberapa aspek sebagai berikut: a) Pengawasan terhadap peraturan perundang-undangan; b) Pengawasan terhadap pengadministrasian; c) Pengawasan terhadap pelaksana kegiatan pemerintahan; dan d) Pengawasan pembentukan tata pemerintahan yang bersih dari KKN.

2. **H a m a b a t a n - h a m b a t a n** yang dihadapi DPRD dalam melaksanakan fungsi pengawasan terhadap kinerja Pemerintah Daerah dalam mewujudkan pemerintahan yang bebas KKN di Kabupaten Bombana dapat dikategorikan hambatan yang berasal dari anggota DPRD (faktor internal) maupun hambatan dari luar anggota DPRD (faktor eksternal). Hambatan faktor internal yaitu: pendidikan, pengalaman, kondisi sosial ekonomi, program kerja dan sekretariat. Hambatan faktor

eksternal yaitu: perubahan peraturan perundang-undangan, rekrutmen partai politik dan partisipasi masyarakat.

## 2. **Saran**

1. Perlu adanya penguatan fungsi pengawasan DPRD terhadap kinerja Pemerintah Daerah dalam mewujudkan pemerintahan yang bebas KKN di Kabupaten Bombana, agar apa yang menjadi cita-cita daerah dapat terlaksana dengan baik berkaitan dengan penerapan good governance.
2. Mengenai hambatan-hambatan dalam fungsi pengawasan DPRD terhadap kinerja Pemerintah Daerah dalam mewujudkan pemerintahan yang bebas KKN di Kabupaten Bombana, sebaiknya pemerintah memikirkan solusi bagaimana mengatasi hambatan-hambatan tersebut. Dengan demikian agenda untuk mewujudkan pemerintahan yang bebas dan bersih dari KKN akan segera terlaksana.

## DAFTAR PUSTAKA

### • **Buku-Buku:**

- Agung Djojosoekarto, 2004, *Dinamika Dan Kapasitas DPRD Dalam Tata Pemerintahan Demokratis*, Konrad Adenauer Stiftung, Jakarta;
- Burhan Bungin, 2001, *Metodologi Penelitian Sosial; Format-format Kuantitatif dan Kualitatif*, Airlangga, University Press, Surabaya
- Hans Kelsen, 2007, *Teori Hukum Murni*, Nusamedia & Nuansa, Bandung, cet. 2;
- Hans Kelsen, 2007, *Teori Umum Hukum dan Negara*, BEE Media Indonesia, Jakarta;
- Mariaman Darto, 2005, *Otonomi Daerah, Civil Society dan Kemandirian Daerah*, Equilibrium;
- Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Emperis*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Sadu Wasistono & Ondo Riyani, 2003, *Etika Hubungan Legislatif Eksekutif Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Fokusmedia, Bandung, cet.ke-2,
- Satya Arinanto, 2005, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik Indonesia*, Pusat Studi Hukum FHUI, Jakarta;

- **Peraturan perundang-undangan:**

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah  
UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah  
Tata Tertib DPRD Kabupaten Bombana No. 172/08/DPRD/2013

- **Website :**

<http://www.tribunnews.com/regional/2014/08/08/mantan-sekda-bombana-korupsi-rp-12-miliar-akhirnya-dibui>,